Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

27 062 Alleenstaande minderjarige asielzoekers

28 638 Mensenhandel

Nr. 98 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2015

Op 30 juni 2015 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur) haar rapport «Mensenhandel, Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen» gepresenteerd. Tijdens het mondeling vragenuur op 30 juni jl. heb ik toegezegd uw Kamer na de zomer een kabinetsreactie toe te sturen waarin op alle aanbevelingen ingegaan wordt. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Ook ga ik onderstaand in op de door de Nationaal Rapporteur gesignaleerde «keuzestress» bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), de geïntegreerde verblijfsregeling en het voortijdig verlaten van de Beschermde Opvang.

Het onderzoek

In het rapport doet de Nationaal Rapporteur verslag van haar verkennende, kwalitatieve onderzoek naar de Beschermde Opvang (BO). De BO is een speciale opvangvoorziening gericht op de opvang van minderjarige vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel.

In haar rapport benoemt de Nationaal Rapporteur vijf thema's: signalering, (psychosociale) bescherming, opsporing en vervolging, verblijfsrechtelijke bescherming en bescherming na afloop van de BO. Deze thema's zijn onderzocht middels deskresearch, dossieronderzoek en interviews met professionals.

Er zijn vijftien semigestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de signalering, bescherming en opvang van amv's. Daarnaast is dossieronderzoek gedaan bij de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Er is niet met de betrokken jongeren gesproken. De onderzoeksperiode liep van

kst-27062-98
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

1 januari 2008[1] tot 1 september 2014. Maatregelen die nadien genomen zijn om de bescherming van deze groep te verbeteteren[2], zijn dan ook niet bij het rapport betrokken.

Uit het rapport komt naar voren dat Nederland al veel doet voor deze specifieke groep kwetsbare kinderen. Niettemin ziet de Nationaal Rapporteur punten voor verbetering. Hiertoe doet zij vijf aanbevelingen.

In het navolgende beschrijf ik eerst wat momenteel al gedaan wordt voor deze specifieke groep mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Vervolgens ga ik in op de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur.

Hoge instroom

Het rapport van de Nationaal Rapporteur verschijnt op een moment waarop Nederland geconfronteerd wordt met een verhoogde asielinstroom. Net als vorig jaar zien we dit jaar een patroon van hoge asielinstroom die vanaf het voorjaar oploopt. Sinds mei dit jaar zien we een sterke stijging. Deze situatie stelt de betrokken medewerkers binnen en buiten de vreemdelingenketen opnieuw voor een grote uitdaging.

De druk op de opvang blijft onverminderd hoog. Het is een reëel risico dat op termijn een situatie ontstaat waarin er niet meer voor iedereen een bed is. Laat duidelijk zijn er geen voornemens zijn om asielzoekers met recht op opvang zonder onderdak te laten. Met de huidige instroom is dat elke dag opnieuw een enorme uitdaging.

Het is van belang dat we ons realiseren dat we in dit vraagstuk één gemeenschappelijk uitgangspunt hebben, namelijk dat we opvang bieden aan iedereen die daar recht op heeft. Dit moet dan ook het vertrekpunt zijn waarbij, zoals door uw Kamer verzocht, kleinschaliger opvang niet wordt uitgesloten.
Het COA kijkt hoe kleinschaliger locaties in te zetten zijn voor een tijdelijke duur – en in aanvulling op de bestaande vastgoedportefeuille –, naast locaties van grotere omvang.

In dit kader is in het bestuursakkoord tussen kabinet, provincies en gemeenten van 27 november jl. afgesproken om ook kleinere locaties te benutten voor het bieden van (tijdelijke) onderdak door gemeenten aan vergunninghouders. Dit betekent dus dat locaties van elke omvang kunnen worden ingezet in de vreemdelingenketen en niet onbenut hoeven blijven.

Meer stabiliteit brengen in de opvang is er ook op gericht het aantal verhuisbewegingen zoveel mogelijk te beperken, met name die van gezinnen met kinderen en alleenstaande kinderen. Dat is nu ook al het uitganspunt. Met de huidige instroom en de weinig vrije en beschikbare opvangplekken, zijn verplaatsingen echter niet te voorkomen. Hierdoor komt het voor dat ook kinderen in gezinnen, en in sommige gevallen alleenstaande minderjarige vreemdelingen, in de crisisnoodopvang en de noodopvang terechtkomen in plaats van direct in reguliere opvang.

---

[1] De beschermde opvang werd in 2008 geïntroduceerd waarna er zicht kwam op een omvangrijk mensenhandelnetwerk waarin minderjarige Nigeriaanse meisjes werden verhandeld, de zogenaamde Koolvis zaak.

[2] Onder meer het project ketenregie tegen mensenhandel onder leiding van Nidos, pilot beschermde opvang 18 + uitgevoerd door COA en Nidos en de inspanningen van de IND om te komen tot een meer gestroomlijnde werkwijze in Ter Apel ten aanzien van minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Ik heb het COA gevraagd om gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen prioriteit te geven bij de plaatsing in de noodopvang en de reguliere opvang in plaats van in de crisisnoodopvang. Het COA werkt daarnaast aan een plan van aanpak dat er op korte termijn toe moet leiden dat alleenstaande kinderen niet in de crisisnoodopvang of noodopvang terechtkomen. In het licht van de huidige realiteit is het echter niet mogelijk om volledige garanties te geven.

Ondanks de verhoogde asielinstroom is en blijft er binnen de keten voortdurend aandacht voor signalen van mensenhandel en worden nieuwe initiatieven ontplooid om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. Zo is recent een herziene werkwijze geïmplementeerd op aanmeldcentrum Ter Apel die ziet op het tijdig herkennen van signalen mensenhandel door alle betrokken ketenpartners.

Overigens zijn er geen aanwijzingen dat de verhoogde instroom geleid heeft tot substantieel meer aanwijzingen mensenhandel onder de instroom van amv's. Wel worden in de BO momenteel naast slachtoffers mensenhandel ook slachtoffers van eergerelateerd geweld (waaronder kindbruiden bij wie er vrees is voor eergerelateerd geweld) opgevangen.

Alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel

Het gaat bij de amv's die zich in de BO bevinden om een kwetsbare groep jongeren die onze speciale aandacht en zorg verdient. De groep is divers qua geslacht, nationaliteit en leeftijd.

In het aanmeldproces moeten minimaal drie gesprekken gevoerd worden met amv's waarin signalen van mensenhandel naar voren kunnen komen. Het streven is dat Nidos een eerste kennismakingsgesprek met de amv heeft. Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling, de voogdijtaak uit voor amv's. Vervolgens wordt de amv voor identificatie naar de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) gebracht. Daarna volgt een gesprek met een medewerker van de IND. Tot slot voert Nidos nogmaals een gesprek met de minderjarige. Tijdens dit gesprek wordt aan de minderjarige de taak van Nidos en het verloop van de asielprocedure uitgelegd. Indien een van deze organisaties tijdens één van deze gesprekken concludeert dat er (mogelijk) sprake is van mensenhandel, informeren zij de anderen hierover. Nidos stelt vervolgens het COA op de hoogte en het COA regelt indien nodig de plaatsing in de BO.

Het overgrote deel van de amv's dat om bescherming vraagt, dient een asielverzoek in. De minderjarige heeft dan rechtmatig verblijf, hangende de asielprocedure. Om die reden wordt er bij een signaal van mensenhandel niet standaard de bedenktijd (uitstel van vertrek) aangeboden. Doel van deze bedenktijd is immers dat slachtoffers die geen rechtmatig verblijf hebben tot rust kunnen komen, uit de mensenhandelsituatie kunnen geraken en kunnen nadenken over het meewerken aan opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. Voor amv's geldt dat deze doelen al bereikt worden middels het verblijf in de BO.

De verblijfsduur in de BO is gemiddeld zes tot negen maanden. Amv's in de BO krijgen allereerst een rust en voorbereidingstijd toegewezen. Deze duurt in beginsel drie weken, maar kan indien nodig worden verlengd. Daarnaast vindt het eerste gehoor van de amv standaard pas na drie maanden plaats. Naast het bieden van bescherming, is de BO erop gericht de amv weerbaar(der) te maken. In de BO krijgt de amv daarom een programma aangeboden dat hierop is gericht. Omdat gebleken is dat veel

amv's het programma niet hadden afgerond op het moment dat zij achttien jaar werden, is besloten de pilot 18+ te starten.

In de pilotperiode maken amv's het programma in de BO af, ook als zij in de tussentijd achttien worden. Daarnaast is er binnen de pilot meer aandacht voor het doorstromen naar een volgende opvanglocatie. Het gaat daarbij specifiek om amv's bij wie is vastgesteld dat er geen noodzaak meer is voor opvang in de BO, voor wie een stap naar een regulier AZC te groot is maar die nog wel recht op opvang hebben. Het COA en Nidos bekijken op zo een moment of een amv klaar is om door te stromen naar een regulier AZC of dat er nog aanvullende ondersteuning nodig is in een speciaal daartoe toegerust AZC. Het derde onderdeel van de pilot is dat jongeren die na hun achttiende nog in de BO verblijven of die opvang krijgen in een speciaal AZC voor de duur van die periode zorgcoördinatie krijgen van Nidos. De voogdij eindigt immers als de amv achttien jaar wordt.

Keuzestress

Tijdens het vragenuurtje van 30 juni jl. zegde ik toe u te informeren over de keuzestress bij de minderjarige vreemdelingen. Volgens de Nationaal Rapporteur zouden jongeren snel na aankomst moeten kiezen of zij zich willen beroepen op de asielprocedure of op de verblijfsregeling mensenhandel terwijl in het verhaal van de jongere elementen kunnen zitten die voor beide procedures relevant zijn. Dit zou tot keuzestress leiden terwijl jongeren in eerste instantie gebaat zijn bij rust. De Nationaal Rapporteur stelt verder dat de huidige voorkeur van veel amv's voor een asielprocedure er toe leidt dat opsporingsinformatie onvoldoende bij de politie terecht komt.

Het beeld dat er sprake is van keuzestress herken ik niet. Het klopt dat minderjarigen veelal (in eerste instantie) kiezen voor een asielprocedure. Vaak wordt hier door de amv'er expliciet om gevraagd. De IND is dan verplicht om een asielaanvraag in behandeling te nemen. Dit neemt niet weg dat er later in het proces nog wel ruimte is om alsnog te kiezen voor de verblijfsregeling mensenhandel. Daarnaast maakt de op 20 juli jl. ingevoerde Procedurerichtlijn het mogelijk om beide procedures naast elkaar te doorlopen. Ook vindt al geruime tijd bij een afwijzing van de asielaanvraag een ambtshalve toets op mensenhandel plaats. Middels deze ambtshalve toets wordt nagegaan of betrokkene aangifte heeft gedaan en of er een onderzoek is opgestart. Indien dit inderdaad het geval is en hij/zij heeft niet eerder een verblijfsvergunning mensenhandel voor deze feiten ontvangen, dan wordt ambtshalve een tijdelijke verblijfsvergunning verleend.

Wanneer er sprake is van signalen mensenhandel zal Nidos in nauw overleg met het COA, politie en de IND de minderjarige, indien nodig, plaatsen in de BO. Met de advocaat kan de amv vervolgens zijn/haar situatie bespreken en bezien of het doorlopen van de asielprocedure, dan wel het doorlopen van de verblijfsregeling mensenhandel geschikt is. Het eerste gehoor wordt om die reden ook pas na drie maanden met de minderjarige ingepland.

Hoe dan ook ben ik het met de Nationaal Rapporteur eens dat het doen van aangifte van groot belang is. Ook Nidos besteedt, ongeacht welke verblijfsprocedure wordt doorlopen, veel aandacht aan het doen van aangifte. In de hierboven genoemde herziene werkwijze wordt in het asielproces eveneens specifiek aandacht gevraagd voor de verblijfsregeling mensenhandel en voor het doen van aangifte.

Nidos geeft wel aan dat jongeren het proces dat verbonden is aan het doorlopen van een (asiel) procedure als stressvol kunnen ervaren. Het is dan ook belangrijk dat jongeren goed geïnformeerd worden over de verschillende stappen die tijdens het doorlopen van een procedure gezet moeten worden. Nidos voogden besteden in hun begeleiding van amv's daarom expliciet aandacht aan zorgvuldige voorlichting over nut en noodzaak van de verschillende gesprekken die met uiteenlopende organisaties gevoerd moeten worden. Hier is ook een belangrijke rol voor de advocatuur weggelegd.

Voortijdig verlaten van de beschermde opvang

Tijdens het vragenuurtje van 30 juni jl. zegde ik toe u te informeren over de «verdwijningen» van amv's uit de opvang. «Verdwijningen» uit de BO komen beperkt voor. In 2014 vertrokken tien amv's vroegtijdig uit de beschermde opvang. Daarbij is van belang om te benadrukken dat niet bij iedere jongere die zelfstandig en zonder toezicht uit de opvang vertrekt, aanleiding is om te veronderstellen dat de jongere zich bevindt in een situatie van uitbuiting of een anderszins zorgelijke situatie. Als een amv voortijdig uit de BO vertrekt, wordt er direct geschakeld tussen betrokken partijen en wordt er op basis van de beschikbare informatie actie ondernomen om de amv op te sporen. Daarnaast wordt er bij groepen waar op voorhand een reëel vermoeden van voortijdig vertrek is extra veiligheidsmaatregelen getroffen. Van veel amv's die uit de opvang vertrekken is bij de mentor of voogd bekend waar hij verblijft.

Aanbevelingen

In haar rapport doet de Nationaal Rapporteur vijf aanbevelingen die allen zien op het verbeteren van de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Hieronder wordt per aanbeveling ingegaan op het kabinetsstandpunt.

1. *Aanbevolen wordt om de procedure op AC Ter Apel zo in te richten dat gekomen wordt tot ketenbrede signalering en aan de jongeren die worden opgevangen in de Beschermde opvang altijd de bedenktijd conform de verblijfsregeling mensenhandel wordt verleend. (p. 104)*

Ik neem het eerste deel van deze aanbeveling over. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, is in Ter Apel recent een herziene werkwijze ontwikkeld die ziet op het ketenbreed signaleren van mensenhandel in het algemeen en bij amv's in het bijzonder. Deze werkwijze is reeds in AC Ter Apel geïmplementeerd. Nidos, IND en de politie werken daarin nauw samen om die minderjarigen te herkennen die voor de BO in aanmerking moeten komen. Incidenteel worden ook de GGD en VWN hierbij betrokken. Bezien wordt of deze werkwijze ook toepasbaar is op andere IND-locaties.

Nidos onderzoekt momenteel bovendien hoe zij hun huidige screeningsinstrument kunnen verbeteren zodat alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd worden. Daarbij past wel de waarschuwing dat bij een screeningsinstrument nooit van 100% betrouwbaarheid kan worden uitgegaan. Daarom is het zaak dat alle partners alert zijn op tekenen van mensenhandel. Zo zijn IND medewerkers getraind in het herkennen van mensenhandel. Zij maken daarvoor gebruik van een indicatorenlijst en van de informatie die beschikbaar is via de website wegwijzermensenhandel.nl[3].

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 28 638, nr. 133

Het tweede deel van de aanbeveling, waarin gesteld wordt dat aan jongeren in de BO altijd bedenktijd moet worden aangeboden conform de verblijfsregeling mensenhandel, neem ik niet over. Ik ben van mening dat de keuze tussen een asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel aan de amv zelf is. Deze keuze kan bovendien ook in een later stadium worden gemaakt. Wel onderschrijf ik de noodzaak dat jongeren de tijd moeten krijgen om op adem te komen en na te denken over het doen van aangifte. Daarom is er nu al sprake van een verlengde rust en voorbereidingstijd en vindt het eerste gehoor pas na drie maanden plaats.

2. *Aanbevolen wordt om zorg te dragen dat van elke jongere in de Beschermde Opvang een multidisciplinaire risicoanalyse wordt afgenomen, waarbij diens kwetsbaarheden in beeld worden gebracht, onder meer met het doel om vast te stellen of van de jongere kan worden verwacht dat hij aangifte doet, meewerkt aan de opsporing, dan wel zijn verhaal vertelt. (p. 105)*

Deze aanbeveling neem ik over. Betrokken partijen als politie, Nidos, de verantwoordelijke opvangaanbieder, IND en de Evenaar reageren positief op deze aanbeveling. Momenteel wordt al gewerkt aan een dergelijke overlegstructuur, namelijk het Casuïstiek Overleg Beschermde opvang (COBO). Door de betrokken partijen wordt verder uitgewerkt hoe binnen deze bestaande structuur het beste recht kan worden gedaan aan deze aanbeveling.

3. *Aanbevolen wordt om een specifieke verblijfsprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel te creëren waarin het verhaal van de jongere centraal staat. (p. 106)*
4. *Aanbevolen wordt om de termijnen in de specifieke verblijfsregeling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel af te stemmen op de minderjarige leeftijd van de jongere. (p.107)*

Daar aanbeveling 3 en 4 beiden betrekking hebben op het ontwikkelen van een geïntegreerde verblijfsregeling waarin zowel asielgronden als mensenhandel aspecten worden meegenomen, behandel ik deze samen.

De Nationaal Rapporteur stelt voor om de amv één keer zijn verhaal te laten vertellen. Op basis van dit verhaal kan dan zowel de eventuele aangifte worden opgemaakt als over het al dan niet toekennen van verblijfsrecht worden besloten. Daarbij is het idee dat in deze nieuwe verblijfsregeling tegelijkertijd asielgronden en gronden die een rol spelen in de verblijfsregeling mensenhandel worden getoetst.

Ik vind de gedachte achter dit voorstel sympathiek. Ik begrijp dat het voor de minderjarige verwarrend en stressvol kan zijn om meerdere malen zijn verhaal te doen. Ik wil dan ook samen met de Nationaal Rapporteur en de verschillende ketenpartners onderzoeken hoe het verhaal van een jongere centraler kan komen te staan. De inzet is daarbij om het aantal gesprekken tot een minimum te beperken om secundaire victimisatie te voorkomen.

Wat betreft het ontwikkelen van een integrale verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, ben ik echter van mening dat de meerwaarde nog onvoldoende duidelijk is. Dit mede gezien de waarborgen die binnen de huidige werkwijze al geboden worden, zoals: opvang in een speciale voorziening, de verlengde rust en voorbereidingstijd, het eerste gehoor dat pas na drie maanden afgenomen wordt, het specifieke programma dat erop gericht is amv's weerbaarder te maken en de pilot 18+.

Daarnaast loopt in het kader van het nationaal verwijsmechanisme slachtoffers mensenhandel een pre-pilot waarin onderzocht wordt of het mogelijk is om een onafhankelijke commissie tot een advies te laten komen over de aannemelijkheid van het slachtofferschap. Ook in dit advies staat het verhaal van het slachtoffer centraal.

Binnen de voorgestelde geïntegreerde verblijfsprocedure voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, doet de Nationaal Rapporteur ook een aantal sub-aanbevelingen over de termijn waarop slachtoffers volgens haar recht zouden moeten krijgen op langdurig verblijf. Het gaat daarbij om drie onderdelen:

1. Het slachtoffer heeft recht op langdurige bescherming wanneer een officier van justitie tot vervolging overgaat.
2. Het slachtoffer heeft recht op langdurige bescherming wanneer het opsporingsonderzoek één jaar of langer doorloopt.
3. De IND beslist binnen één jaar of er gronden zijn voor langdurig verblijf in Nederland op basis van asiel, mensenhandel of beide.

Zoals aangegeven, neem ik de aanbeveling om te komen tot een geïntegreerde verblijfsprocedure voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel niet over. Dat betekent dat ik ook deze aanbeveling over het aanpassen van de termijnen niet overneem. Ik deel echter de gedachtegang achter de voorgestelde aanpassingen, namelijk dat slachtoffers zo spoedig mogelijk moeten weten waar zij aan toe zijn: langdurig verblijf in Nederland, dan wel terugkeer naar het land van herkomst. Dat is dan ook het uitgangspunt van het huidige beleid.

Aan amv's wordt zo snel mogelijk duidelijkheid verschaft over hun verblijfsrecht. Binnen de asielprocedure wordt in de meeste gevallen al binnen één jaar duidelijkheid gegeven over het verblijfsrecht. In het kader van de verblijfsregeling mensenhandel, kan de minderjarige ook snel duidelijkheid krijgen over eventuele langdurige bescherming. Het is mogelijk om snel na verlening van de B8.3 vergunning, een aanvraag voor voortgezet verblijf wegens humanitaire redenen in te dienen.

5. *Aanbevolen wordt om de termijn in de beschermde opvang afhankelijk te maken van de afronding van het begeleidingsplan en dat een vorm van zorgcoördinatie mogelijk wordt gemaakt voor de meest kwetsbare jongvolwassenen die achttien jaar worden in de beschermde opvang en uitstromen naar vervolgopvang. (p.108)*

De Nationaal Rapporteur vraagt middels haar rapport en aanbevelingen aandacht voor de kwetsbare positie van minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ik deel haar bezorgdheid over de positie van deze jongeren. Haar aanbevelingen geven een aantal goede aanknopingspunten om het huidige beleid verder te verbeteren. Uiteraard blijven mijn ambtenaren en ik graag in gesprek met de Nationaal Rapporteur om te onderzoeken op welke wijze deze jongeren het beste begeleid kunnen worden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff